宁夏平罗试水“三块地”改革

本报记者 许 凌 拓兆兵

阅读提示

目前农村土地确权颁证正在抓紧推进中。农民“一证在手”之后有哪些权益？

作为农业改革试验区的宁夏平罗县，在提前两年完成农村土地确权颁证的基础上，就农民如何运用手中“权益”谋划长远发展作了一系列创新性尝试。这些探索效果如何？能为其他地区提供哪些经验？日前，《经济日报》记者深入宁夏平罗县多地，就保障农村土地确权展开调研。

上图 在姚伏镇大兴墩村宅基地确权颁证现场会上，宁夏平罗县为农户颁发农村集体土地使用证。

左图 平罗县农户正在办理农村产权抵押贷款业务。（资料图片）

1 试水前行 平罗首当其冲

盛夏，记者来到宁夏川北景色秀美的石嘴山市平罗县。在通伏乡通城村村民郑卫东家，听说记者的来意后，他高兴地拿出几个本本摆在茶几上说：“你看，这个绿色的是农村土地承包经营权证，棕色的是宅基地使用证，紫红色的是农村集体荒地承包经营权证。再看这个，是宅基地和房屋所有权证。有了这些证，我们就可以作为抵押物向银行贷款了！”

“真是方便得很！”高庄乡高庄村七队村民吴忠礼告诉记者，为进城买房、同时经营汽车修理部，他将自家的5亩承包地和4间砖瓦结构住房全部办理了自愿有偿“退出”，得到收储金9.8万元。

“郑卫东对‘确权’与抵押贷款的肯定和吴忠礼的自愿‘退出’，证明农民对土地权益的现实需求。”石嘴山市委书记彭友东说，“我国农村改革从实施家庭联产承包制度破冰，释放了大量红利，但运行几十年后，农村经济发展又出现了新的瓶颈问题”。彭友东认为，现代农业急需解决的3个问题是，规模化经营、提高农产品附加值及绿色生态，这都是个体农民难以实现和保证的。随着城镇化发展脚步加快，农民愈加重视对自身权益的保护和长远利益的发展。如何实现？唯有深化改革。

一次次试水前行，平罗首当其冲。为什么选择平罗？“早在2006年平罗就启动了土地信用社制度，探索‘土地银行’机制，搞了十几年土地流转，在探索各种农业制度改革方面有很好的基础。”石嘴山市委副书记蒋文龄说。

平罗县是农业大县，位于宁夏北部，全县辖7镇6乡144个行政村，总面积2059.78平方公里，耕地面积95.6万亩，其中农民开垦种植的荒地40.2万亩，总人口31万人，农村人口15.37万人。鉴于平罗农村综合改革起步早、基础好，因此2012年以来，平罗县先后承担全国农村土地经营管理制度改革试点、全国农村产权流转交易市场建设试点、全国宅基地制度改革试点、全国农村小型水利工程管理机制改革试点、全国农村信用体系建设试点，2016年又承担了全国新型城镇化综合试点和农村承包土地经营权、农民住房财产权抵押贷款试点。

“国家农村综合改革七项放在平罗做试点，其中确权颁证改革平罗已经比国内各地提前两年完成。”蒋文龄介绍，截至2014年底，平罗县共颁发二轮土地承包经营权证书5.8万本，农村集体荒地承包经营权证书4.2万本，宅基地完成外业测量6.01万宗，农村房屋所有权证书2.68万本。

在平罗，确权颁证改革得到广大农民的强烈拥护。农民们在自身利益得到保护的基础上，又有了新的诉求。“一证在手”后能出租转让吗？能以此做抵押贷款吗？农村土地征收征用、集体经营性建设用地使用、宅基地制度，统称为“三块地”，其改革庞杂艰难，全国没有成型的模式和经验可以借鉴。如何前行？“石嘴山市委、市政府本着‘一个前提’‘两个原则’的政策，在农村综合改革层面果断实施了‘三个探索’。”彭友东说，一个前提，即要以确权颁证改革为前提；两个原则，即坚持集体土地所有权不变、农民土地承包经营权长期不变；三个探索，即规范土地流转、多权抵押（贷款）和农民土地经营权、宅基地使用权以及房屋所有权自愿有偿转让。

“农村改革任务非常繁重。”中央农村工作领导小组办公室副主任韩俊去年在一次新闻发布会上说：“农村土地制度改革涉及的利益主体非常复杂，各方面未达成共识，有些方面分歧比较大，有些问题可能还看得不清楚，所以要边试点、边总结、边完善、边推广。”

“这里的农村制度改革搞得好，我们公司成为受益者。”广东商人林伟光，在谈到他们宁夏华泰农业科技发展公司的发展历程时，兴奋地告诉记者。该公司是2011年入驻宁夏的，最早在银川永宁县流转2000亩地，2013年来到石嘴山平罗县。由于平罗全部完成确权颁证改革，2014年该公司在陶乐镇庙湖村移民安置区流转了5000亩地，2015年以这块地的流转经营证作为抵押，从中国银行贷到440万元，2016年又以公司设施农业用地使用证作抵押，再次获得330万元银行贷款。“这在国内其他地方能拿到这么多贷款是不可想象的，去年公司用这笔钱在建成的60多个大棚种植的果蔬90%销往广东、深圳等高端市场。”林伟光说。

2 三大探索 衍生三种机制

“抓住成为国家农村综合改革7项试点之一的机遇，近几年，平罗从‘三权分置’到‘三权抵押’，逐渐步入土地制度改革的深水区”，平罗县委副书记毛精明说。

何谓“三权分置”？改革开放前，农村土地只有土地集体所有权；改革开放后，农民拥有了土地承包权；近些年随着城镇化建设的脚步加快，又在“两权”基础上延伸出土地经营权。因此，与其说要盘活“三块地”不如说是放活“三种权”。为什么要改？随着改革的深入，实践中农民又有了新的需求。怎么改？关键在于原则和前提，即平罗在坚持“土地集体所有权不变”和“农民承包权长期不变”的原则前提下，需要在3个层面作创新与探索。

第一层面，探索建立农村集体土地规范化流转机制。毛精明开门见山：土地流转说到底是要解决“谁来种地”和“地怎样种”的问题。尽管平罗自2006年就启动了土地流转，开始很受农民欢迎，但随后出现的问题越来越多，上访事件频繁发生。经过调研发现，问题有三：其一，流转主体不明确。龙头企业、外来客商和村里能人大户，由于没有设定门槛，经营主体比较混乱；其二，流转程序不规范。双方合同随意签，价格随意订；其三，经营方向不明确。无论懂农业不懂农业，有钱的就能搞流转，秋后巨亏便跑路走人，严重侵害农民利益。

针对这些问题，平罗探索完善了农村集体土地规范化流转体制，出台《平罗县新型农业经营主体土地和经营管理暂行办法》。《办法》规定：对流转经营主体资质进行审查，严格审核流转主体的资金实力、财力和农业经营能力；建立保证金制度。为确保农民利益，要求经营主体必须交流转总额度的50%；规范流转程序。流转100亩以下与村集体签合同，300亩以下与乡政府签合同，300亩以上与县政府签合同。合法签订合同。要求流转主体在获取县里颁发的土地流转经营权证的前提下，双方必须取得司法公证，然后再统一使用自治区专门委托流转协议的土地出租合同。

第二层面，探索建立农村产权抵押贷款和产权交易机制。“这一改革说到底是为激活农民的物权利益”，毛精明说，按照农村土地承包法、担保法和物权法等法律规定，不允许农民以土地、房屋和宅基地做抵押贷款。平罗抓住国家7大农村改革试点的契机，以确权颁证改革成功为基础，以坚持“两个不变”为原则，2014年探索出台了《平罗县农村土地承包经营权、流转经营权和宅基地使用权抵押贷款管理办法》。运行一年来，发现这种大胆创新还是不到位，原因是用这“三权”做抵押价值太低，农民贷款数量仍旧比较少，无法满足扩大再生产的需求，如果一旦出现风险不好处置。因此，2015年平罗“再度试水”，即允许只要涉及农户产权的都可以作抵押，如经营主体设施用地、荒地、配套设施所有权、生产设备和农机具所有权、小型林权、水权等共计13项。确权后流转主体和经营大户，年贷款额度上升为50万元，最多达200万元。

第三层面，探索建立自愿有偿转让退出机制。毛精明告诉记者，这个问题比较敏感。在农村有句老话，“盖一次房翻一回身”。可随着城镇化发展进程加快，一方面，进城务工的农民越来越多，农村大量房屋、宅基地被闲置；另一方面，进城农民又无法享受城市的福利房、保障房、廉租房待遇，因此农民“两头跑”“两头吃亏”问题严重。对此，2015年平罗探索出台《农村集体土地和房屋产权自愿退出收储暂行办法》，制定了3种退出方式供农民自愿选择：一是农民承包经营权在二轮承包期内退出；二是农民承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权全部永久退出；三是农民宅基地使用权、房屋所有权同时退出和部分承包地退出。

这一探索让平罗步入农村改革的深水区。尽管此项探索的前提是农民自愿，但农民文化水平有限、素质参差不齐，如果出现当初脑袋一热自愿退出，可在城里发展不顺利又要返回农村再向政府要土地，怎么办？“我们规定的农民产权自愿退出的门槛儿还是蛮高的”，毛精明掰着指头说，农民自愿产权退出的，必须符合如下5个硬性条件：一是退出的土地承包经营权等产权必须经过确权；二是必须在城镇有固定住所并有稳定收入；三是老年人必须参加职工养老保险；四是必须经村集体“一事一议”同意；五是永久退出全部产权的农户，必须放弃村集体经济组织成员身份。

3 任重道远 农民未来不是梦

任剑，这位宁夏大学中文系毕业的42岁新一代农场主，见到记者侃侃而谈：“真是唯有深化改革才能促发展，平罗在农村综合改革方面敢于大胆尝试，真正把‘三块地’搞活了。”他告诉记者，自2012年开始创业一路走来，他所经营的金茂源家庭农场已流转土地1770亩，主要种植玉米、水稻等大宗农产品，经营发展情况非常好。对于越来越大的投入，完全是靠着平罗农村制度系列改革的有力支撑。

“2012年我公司先拿流转经营权证作抵押，先后从银行获得20万元、30万元、50万元不等的贷款。但由于都是当年贷当年还，公司资金缺口总是难以缓解。去年开始，平罗在普通农户‘三权’即土地经营权、宅基地使用权和房屋所有权均可抵押贷款的基础上，又扩展允许中小型农业生产企业或经营大户，以农业配套设施所有权和大型农机具所有权作抵押向银行申请贷款。因此，今年公司一举获得120万元贷款，不仅解了燃眉之急，更为公司正规化发展提供了前提条件和发展基础。”任剑说。

“4年来，通过不断完善和创新，平罗县农村综合改革运行更加规范，成效愈发显著。”蒋文龄用一组数字解读，截至2016年5月底，全县累计办理农村产权抵押贷款1.45万笔，6.5亿元；一般农户户均办理产权抵押4.5万元，单笔最大贷款20万元。有了农业发展资金做支撑，近3年来平罗县共培育家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农产品加工企业等各类新型农业经营主体356个，规模流转土地39万亩，占全县耕地面积的40%。

采访中记者还了解到，平罗农村综合改革不仅促进了全县农业规模化集约化发展，还极大催生了移民搬迁工程的创新模式。“我们村是100%回族村，有567户2143人。自2013年陆续从西吉县几个村搬迁到我们村的共计26户，如果没有县里这几年的一系列改革举措，‘插花’移民是无法实现的。”灵沙乡西灵村村党支部书记田生俊说。

何为“插花”移民？这些年宁夏实施生态移民工程，决定用5年时间从西海固地区移民100万，基本上是整村搬迁模式。

“我家搬到这个村住的就是田书记家的房子。”去年从西吉县偏城乡马湾村搬迁过来的马小平告诉记者，田书记在县城买了商品房，因此他家在村里的1.5亩宅基地和5亩耕地就闲置下来，2013年5月经过西吉、平罗两个县移民办、乡政府、村委会联合批办后，田生俊将自家宅基地使用权证与集体土地使用证更名到马小平名下。

毛精明告诉记者，平罗坚持“农民和移民自愿”为原则，创新性实施“插花移民”工程。截至去年底，平罗共“插花”安置移民1300户7956人，成功实现了“四下降两提高”，即安置成本下降、生产成本下降、管理成本下降、服务成本下降及资源利用率提高、移民生活质量明显提高。

“农民的未来不是梦！土地是农民的‘命根子’，更是农村制度改革的‘金钥匙’！”彭友东说，为加快推进农村土地规模化经营、集约化发展的进程，针对进城农民城乡之间“两头跑”、留守农村种地还是进城务工创业“两难”，以及进城经商农民土地流转资产变现缓慢等问题，平罗县率先在全国再度“试水”实施一系列深层次改革。“尽管这些改革还在不断完善调整中，但基于国家的法律框架和尊重农民意愿、维护农民利益，深得广大农民的支持。”

专家观点

针对宁夏平罗县在土地确权等方面的探索，中国社科院农村发展研究所研究员李国祥近日在接受《经济日报》记者采访时表示，推进农村土地确权有助于保护农民权益。

记者：请简要点评下平罗土地确权的特点。

李国祥：平罗农村土地制度改革基础好、认识到位、综合配套性强，按照中央顶层设计要求有序推进，步伐相对较快，已经完成了农户承包土地的确权登记颁证工作，开展了农民宅基地外业测量工作，在此基础上还建立健全了农村集体资产资源流转交易市场和服务体系。平罗农村综合改革成效已经显现，促进了城乡一体化发展，激活了农村土地资源，加快构建了新型农业经营体系，充分尊重了农民选择权，有效保护了农民权益，对其他地区具有示范效应，发挥了试点地区应有的作用。

记者：从全国来看，推进土地确权有哪些意义？目前进展如何？

李国祥：推进农村土地确权有助于更好地保护农民权益，增加农民财产性收入。农村土地确权，有效地赋予了农民作为集体经济组织成员的应有权益，增强了农民自我保护能力和手段，避免了村集体代理人侵害农民权益的风险。农民在现有法律法规和深化改革红线框架下具有相当大的选择权，可以根据自身实际情况，自主决定直接经营或者流转或者转让相应权能，并从中获得收益。

推进农村土地确权有助于实现农业农村资源优化配置。在确权基础上，通过规范的农村产权流转交易市场和服务，市场机制在资源和要素配置中就能够发挥决定性作用，这样才能更好地确保土地流转集中实现规模经营是高效、有竞争力和生命力的。确权并赋予农业生产经营主体的不同权能，完善了农村产权结构，为农村市场主体优化组合要素资源加快发展现代农业和融合发展农村一二三产业创造了条件。经营权等可抵押贷款在一定程度上解决了农村市场主体发展资金瓶颈制约。

特别是，农村土地确权为新时期落实五大发展理念提供了动能。确权后，拥有权能的农民可以更加放心地流转土地等资源要素，促进新型农业经营主体培育和成长，发展多种形式的适度规模经营，实现创新发展。确权后，允许符合条件的农民有偿转让相应权能，更加有助于促进现代农业和新型城镇化的协调发展。确权后，新型农业生产经营主体会更加注重并有条件实现绿色发展和开放发展。确权让原有的农村集体成员和新型农业生产经营主体都能够从中收益，实现共享发展。

农村土地确权具有广泛的经济社会意义。到2015年底，全国已有2300多个县（市、区、旗）开展了农村土地承包经营权确权登记颁证工作试点，涉及2.4万个乡镇、38.5万个村，完成承包耕地确权登记面积4.7亿亩。按照农村土地制度改革顶层设计安排，经全国人大授权，全国还选择了部分地区开展农民宅基地、农村集体经营性建设用地等确权试点。

记者：确权颁证完成后，农民将可能获得哪些实惠？

李国祥：确权颁证后，农村土地承包关系更加稳固，农民可以有效避免自身权益被侵害。直接从事农业生产的农民，可以更加大胆地长期投资土地，增强发展后劲，实现集约发展。希望发展的农民可以成长为新型职业农民，流转土地发展适度规模经营，成为专业大户或者家庭农场，新型主体权益可以得到有效保护，增加家庭经营收入。小规模土地的农民可以参加大田托管，省去了直接劳作的辛苦，既降低了农业风险，又分享了现代农业的高收益。

确权颁证后，不直接从事农业生产的农民可以更加放心顺畅地流转承包地，并获得合理的租金收益，或者分配到股份收益。务工经商的农民选择进城，权益有保障，成为市民而放弃农村集体成员权益可以获得合理的经济补偿。此外，农民可以将赋予的相关权能用于抵押贷款，降低贷款难度和贷款成本。

记者：应如何建立农村土地规范化流转机制？

李国祥：建立农村土地规范化流转机制，一要构建流转顺畅的资源要素市场交易体系，村级要设立流转服务站点，及时有效收集流转供求基础信息；乡镇要设立流转中心，直接组织流转交易或者汇集相关信息；县市要设立有形的流转交易场所和服务体系，确保流转交易公开公正和流转程序规范、流转市场运行高效。二要增强流转市场交易和服务功能，建立健全信息发布、政策咨询、合同备案、价格评估、纠纷仲裁等服务机制。三要建立健全高效便民的监管体系，尊重农民自主选择权，加强流转农村土地的新型经营主体资格审查审核和准入条件设定，建立风险保障金制度保护农民权益，强化农地用途监管，防止农地过度“非粮化”倾向，严格查处违法“非农化”行为。

平罗县农村土地规模经营流转合同公证现场，农民纷纷前来办理公证手续。（资料图片）

本版编辑 许跃芝 张 虎

电子邮箱 jjrbyxdc@163.com

推进

访中国社科

本报记者

乔金亮